



FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPE

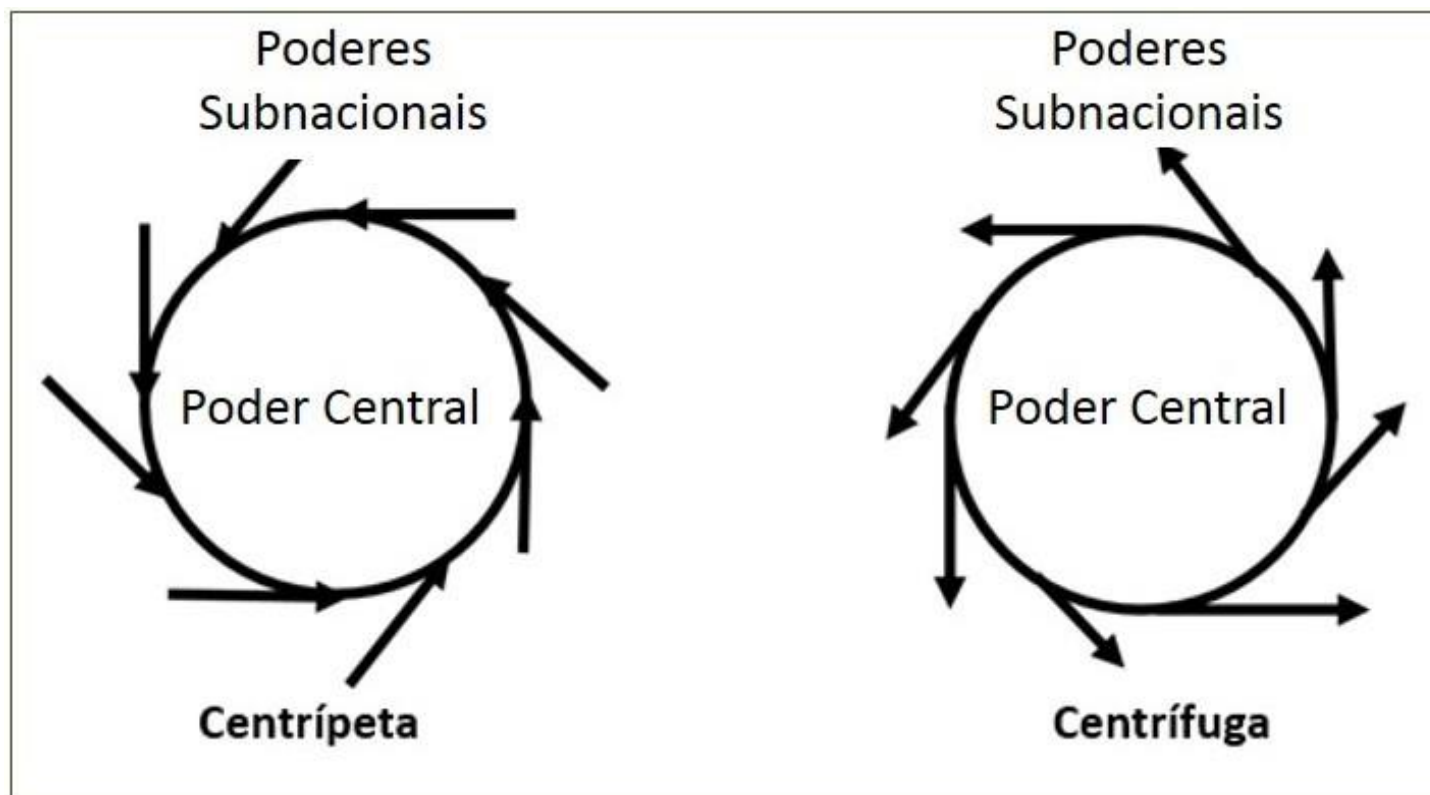
Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo

O que é o federalismo?

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial. Isso significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (Soares, 2013).

Os entes territoriais possuem autonomia, mas só o poder central possui soberania.

O federalismo se expressa em um equilíbrio institucional (entre forças centrípetas e centrífugas) capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial. (Soares e Machado, 2018).



O federalismo foi instituído nos Estados Unidos em 1787.

Com o processo de independência (1776), os 13 novos países estabeleceram entre si, inicialmente, uma organização **confederada** (1777).

Após o fim da guerra de independência (1776-1783), uma nova assembleia foi nomeada para elaborar a constituição dos Estados Unidos da América (A Convenção da Filadélfia), e nesse contexto os 13 países estabeleceram a organização **federada**. Assim nasceu o federalismo, em 1787, como uma resposta institucional que conciliava dois objetivos:

- 1) estabelecer um poder central efetivo (a União), com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional, e
- 2) garantir a manutenção de autonomia política às unidades territoriais (os estados).

O federalismo se opõe ao Estado confederado e ao Estado unitário.

Estado confederado – caracterizado pela união de entes territoriais soberanos, ou seja, pela manutenção da soberania política das unidades territoriais frente à comunidade internacional e pelo direito de secessão.

Ex. A União Europeia, constituída pelo Tratado de Maastrich em 1992, e que recentemente registrou a saída do Reino Unido, processo que ficou conhecido como *Brexit (Britain + exit)*.

Estado unitário – caracterizado pela centralização política, isto é, pela concentração exclusiva do poder político, administrativo, legislativo e fiscal no governo central, de forma a hierarquizar e subordinar as relações com as unidades territoriais, em relação ao governo nacional.

As principais referências do federalismo criado nos Estados Unidos:

1. **Constituição Federal**, como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais;
2. **Divisão do Estado nacional**, em subunidades territoriais que constituem os entes federados, ou unidades-membro da federação;
3. **Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário**, com autonomia nos âmbitos nacional e subnacionais;
4. **Divisão de competências fiscais e administrativas**, descentralizando as atividades financeiras e burocráticas entre os níveis de governo;
5. **Legislativo nacional bicameral**, instituindo uma segunda casa legislativa (o Senado) para representar as unidade subnacionais no governo central; e
6. **Corte Suprema de Justiça**, responsável pela manutenção da ordem federal e regulação dos conflitos federativos.

Federalismo no Mundo

Países	Adoção
Estados Unidos	1787
México	1824
Venezuela	1830
Suíça	1848
Argentina	1853
Canadá	1867
Brasil	1889
Austrália	1901
Áustria	1920
Alemanha	1949
Índia	1950
Paquistão	1956
Nigéria	1960

Países	Adoção
Malásia	1963
Emirados Árabes Unidos	1971
Espanha	1978
Rússia	1991
Bélgica	1993
Bósnia-Herzegovina	1995
Etiópia	1995
África do Sul	1996
Iraque	2005
Sudão	2005
Nepal	2007
Total 24 países	

Fonte: *Forum of Federations, Canadá (2017).*

Federalismo no Mundo



Primeira característica:

Grandes áreas territoriais.

Dos dez maiores países do mundo em área territorial, sete optaram pelo arranjo federal: Rússia, Canadá, Estados Unidos, Brasil, Austrália, Índia e Argentina.

Os outros são: China, Cazaquistão e Argélia.

Federalismo no Mundo



Segunda característica:

Heterogeneidades culturais.

Acomoda diferenças linguísticas, étnicas, religiosas em um território nacional; minimiza os conflitos quando essas diferenças têm uma base territorial.

Vários países que adotaram o federalismo são marcados por heterogeneidades culturais. As exceções são Alemanha, Austrália e Brasil.

Federalismo no Mundo



Terceira característica:

Princípios democráticos.

Uma condição ao federalismo é a democracia, porque só nesse tipo de regime é possível assegurar a autonomia das unidades territoriais frente ao governo central.

Uma das condições para essa autonomia é a descentralização política.

Um aspecto importante na origem do federalismo é o propósito dos seus idealizadores, que pode ser **unir** os estados (*come together*) ou **manter** a união dos estados (*hold together*). (Stepan, 1999).

Enquanto a origem no federalismo nos Estados Unidos correspondeu ao primeiro propósito, de unir, no Brasil o propósito foi o de manter a união.

O federalismo no Brasil

A adoção do federalismo no Brasil, em 1889, teve como objetivo manter a união das províncias, sendo precedida por um Estado unitário que vigorava desde a independência do país (1822), ou seja, foi resultado de um processo de descentralização do poder rumo aos estados.

O federalismo no Brasil

No Brasil, o federalismo foi instituído com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamou a República, e aparece na Constituição de 1891.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)

Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

O federalismo no Brasil

Com a Constituição de 1891,

- as províncias se converteram em 20 estados, todos dotados de poder executivo, legislativo e judiciário;
- os governadores e membros das assembleias legislativas estaduais passaram a ser eleitos pelo voto direto;
- os estados passaram a ter uma constituição própria, respondendo pelas competências que não estavam asseguradas à União (competência legislativa residual);
- o Senado tornou-se a casa de representação dos estados no governo nacional;
- foi criado o Supremo Tribunal Federal; e
- o imposto de exportação ficou na competência dos estados.

O federalismo no Brasil

A Primeira República (1891 a 1930) foi marcada pelo “**federalismo oligárquico**”, porque o poder nas províncias estava centrado nas mãos das oligarquias que controlavam a política local por meio do **coronelismo**; enquanto a política nacional era dominada pela elite agrária centrada em Minas Gerais e São Paulo.

O federalismo no Brasil

Na Era Vargas, o governo precisou acomodar os diversos interesses conflitantes (industriais, trabalhistas, políticos, etc.) e adotou a centralização de poder com o autoritarismo.

No Estado Novo, terceiro período do governo de Vargas, ocorreu uma ampla centralização política. Apesar da nova constituição (de 1937) caracterizar o Brasil como um país federal, os estados foram destituídos de sua condição de autogoverno e o presidente da República passou a nomear interventores estaduais. Até mesmo as bandeiras e símbolos estaduais foram abolidos.

Os prefeitos municipais também passaram a ser nomeados pelo presidente da República. As assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais foram dissolvidas e os partidos políticos desapareceram.

O federalismo no Brasil

O **golpe militar de 1964**, apoiado pela elite política e econômica, foi outro recurso ao autoritarismo que levou à configuração centralizadora nas relações territoriais de poder. Os partidos político foram abolidos (AI 2) e extinta a eleição popular para governadores (AI 3).

Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968

Preâmbulo

O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

O federalismo no Brasil (1889 -1985)

Primeira República (1889-1930)	CF/1889	Federalismo oligárquico	<ul style="list-style-type: none"> - Instituições formais do federalismo similares aos EUA - Descentralização política e fiscal - Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados
Era Vargas (1930-1945)	CF/1934	Federalismo centralizado	<ul style="list-style-type: none"> - Maior centralização política - Expandiu relações intergovernamentais do governo central
	CF/1937	Federalismo formal	<ul style="list-style-type: none"> - Fim do autogoverno estadual - Descentralização fiscal
República Nova (1946-1964)	CF/1946	Federalismo democrático (efetivo)	<ul style="list-style-type: none"> - Restabelecimento do autogoverno estadual - Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais - Fortalecimento dos municípios
Ditadura Militar (1964-1985)	CF/1967	Federalismo formal	<ul style="list-style-type: none"> - Fim do autogoverno estadual - Centralização fiscal e administrativa

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

TÍTULO I - Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

TÍTULO III - Da Organização do Estado

CAPÍTULO I - Da Organização Político-Administrativa

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

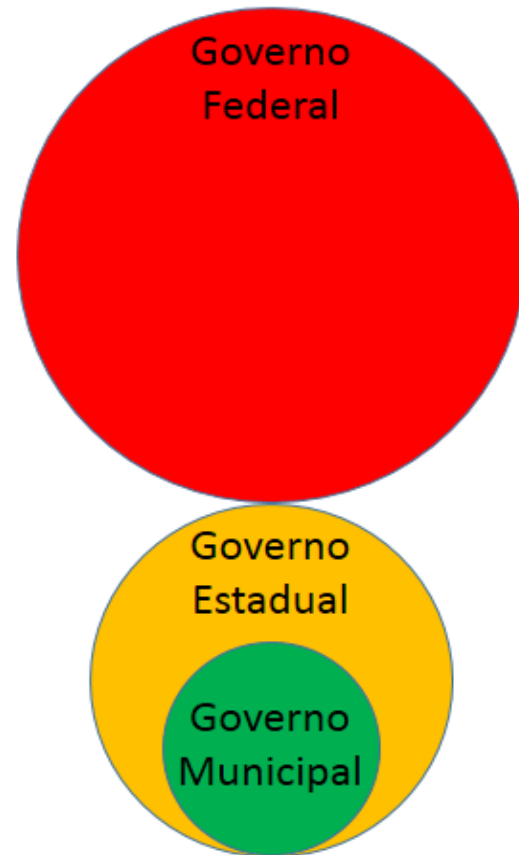
Aspectos do Federalismo:

1) Político-Jurídico – compreende as competências atribuídas ao entes federados e as relações entre os níveis de governo.

O aspecto Político-Jurídico corresponde ao grau de descentralização fixado pela Constituição nas relações intergovernamentais, na atribuição das competências dos entes federados e no entrelaçamento entre os níveis de governo para a consecução de suas atribuições.

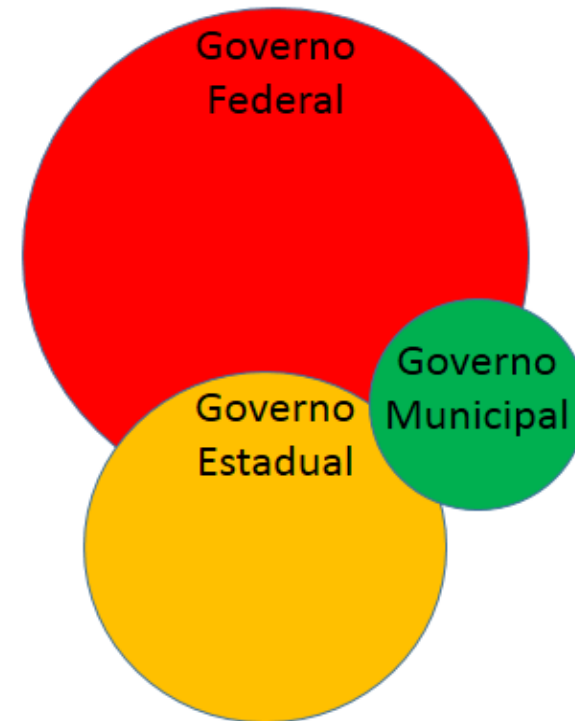
Ele institui se as relações entre os entes federados ocorrem segundo o modelo de federalismo dual de autonomia ou atendendo ao modelo de cooperação.

No federalismo **dual** de autonomia, a exemplo dos Estados Unidos, a separação de atribuições entre os entes federados é **rígida**, sem cooperação ou interpenetração entre os mesmos.



Dual de autonomia

No federalismo **cooperativo**, como no exemplo brasileiro, as atribuições são exercidas, concomitantemente, pelos entes federados, de modo comum ou concorrente.



Cooperativo

Federalismo Cooperativo

Governo Federal
(*Coordenador*)

Governo Estadual

Governo
Municipal

The diagram illustrates cooperative federalism with three overlapping levels of government. A large green rectangle on the left represents the 'Governo Federal (Coordenador)'. A yellow triangle on the right represents the 'Governo Estadual'. A blue circle at the bottom represents the 'Governo Municipal'. The green rectangle and yellow triangle overlap, and the blue circle overlaps with both the green rectangle and the yellow triangle, representing areas of intersection where all three levels of government are involved.

Exemplo do federalismo cooperativo

As atribuições podem ser exercidas, concomitantemente, pelos entes federados, de modo comum ou concorrente, gerando áreas de interseção.

Atuação Concorrente – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela EC n. 85/2015).

[...]

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Atuação Comum – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela EC n. 85/2015).

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela EC n. 53/2006).

Federalismo Cooperativo (Coordenação) – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela EC n. 53/2006).

[...]

Aspectos do Federalismo:

2) Fiscal-Financeiro – compreende a estrutura que envolve a obtenção e distribuição de receitas e a ordenação de despesas.

Em 1988, foram descentralizados os recursos sem uma definição clara de competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais. Para as políticas sociais de competências concorrentes, como a educação,⁽¹⁾ a União e os estados variaram na forma de atuação, gerando duplicidades e omissões.

A descentralização fiscal não foi acompanhada de regras de responsabilização fiscal⁽²⁾ dos entes subnacionais, e o endividamento dos estados⁽³⁾ foi uma constante na primeira metade dos anos 1990, com ameaças à estabilidade econômica do país, que estava mergulhado em um contexto de hiperinflação.⁽⁴⁾

1. Aprovada a Emenda Constitucional n.º 14, em 1996, que institui o Fundef.

2. Entra em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

3. A União assumiu a dívida dos estados, em 1997, e os governos passaram a dever ao Tesouro Nacional, sendo estabelecido o prazo de 30 anos para pagamento das dívidas. Os estados ficaram proibidos de emitir títulos da dívida e os seus bancos foram privatizados.

4. Criado do Plano Real, no ano de 1994.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (EC n. 14/1996).

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (EC n. 14/1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (EC n. 14/1996).

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (EC n. 59/2009).

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (EC n. 14/1996).

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O FUNDEF

(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)

Instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, o Fundo foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998.

Estabelece uma mudança na estrutura de financiamento do Ensino Fundamental, ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos destinados à Educação. A Constituição já vincula 25% das receitas dos Estados e municípios à Educação. Com a EC nº 14/1996, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental.

O FUNDEF

(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)

O Fundo introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo a sua partilha entre o governo estadual e os governos municipais, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Desses recursos, 60% seriam utilizados para a remuneração de professores do ensino fundamental.⁽¹⁾

1. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, de 60% para os estados e municípios. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). E a maioria dos municípios não tem arrecadação compatível com os gastos e deixam de cumprir a lei do piso salarial dos professores. (Araujo, Rodrigues, Cassini, 2018). O piso salarial nacional do magistério foi instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

Escolas improvisadas



Escola Municipal Abílio Gomes, Recife, PE.

Escolas improvisadas

Escola Ester Campelo, Zumbi do Pacheco, Jaboatão dos Guararapes, PE.



Escola Ester Campelo (ANEXO)



Escola Jesus de Nazaré, Jaboatão dos Guararapes, PE.

+ alunos

- recursos

Junto com o Fundef, o Governo Federal instituiu a campanha Toda Criança na Escola (1997).⁽¹⁾

A expansão escolar no Brasil foi marcada pela produção de uma escola precária para atendimento dos segmentos sociais mais pobres. Foi uma expansão desordenada, pois expandiram-se, igualmente, os problemas. As disparidades eram imensas entre as regiões e entre capital e interior, área urbana e zona rural.

O problema do ensino público no Brasil deixou de ser a quantidade de oferta, passando a ser a gestão e a qualidade do ensino. O acesso à escola elementar foi praticamente universalizado, sem solucionar os problemas endêmicos de evasão e repetência. (Algebaile, 2009).

1. A campanha Toda Criança na Escola, engendrada a partir de 1997, foi configurada como um programa através da Lei nº 9.989/2000. (Algebaile, 2009).

- + alunos
- recursos

O FUNDEB.

Em 2006, a EC nº 53 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef.

O novo Fundo definiu que 20% de praticamente todos os recursos de impostos e transferências dos estados e municípios deveriam ser destinados à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio (Educação Básica).

- + alunos**
- recursos**

O Fundeb passou a abranger toda a educação básica, aumentando o tamanho do público atendido, sem aumentar, proporcionalmente, os recursos disponibilizados.

O quantitativo de alunos atendidos passou de 30 milhões no Fundef, para 47 milhões no Fundeb. (+ 56%). Por outro lado, o montante de recursos passou de 35 bilhões para 48 bilhões. (+36%).

A Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, determinou que o ensino fundamental passasse a ter duração de nove anos,⁽¹⁾ ampliando o tempo de permanência e a quantidade de alunos nas escolas, e elevando os gastos dos municípios.

1. Em atendimento ao PNE, aprovado com a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que estabelecia o ensino fundamental de nove anos como meta progressiva da educação no país. E a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, já havia modificado o Art. 6º da LDB, diminuindo a idade de ingresso da criança no ensino fundamental, que passou de sete para seis anos a idade.

+ alunos

- recursos

Até a segunda metade da década de 1990, os estados eram os principais responsáveis pela oferta da educação básica. Situação que foi se revertendo quando os municípios passaram a ser responsáveis pelas matrículas, conforme estabelecido no Fundef. (Araujo, Rodrigues, Cassini, 2018).

Esse processo gerou desequilíbrio nos municípios, considerando a sua participação na fatia de receita de impostos e a sua responsabilidade nas matrículas, tendo os estados, em média, o dobro de arrecadação, se comparado à situação dos municípios. (Araujo, Rodrigues, Cassini, 2018).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) tem transferências obrigatórias e não condicionadas da União de 46% dos dois principais tributos nacionais: o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Em 2013 o governo federal reduziu o IPI na venda de automóveis, punindo os municípios.



1.0

de **7%** para **0**



até 2.0

de **11%** para **5,5%**



Fonte: ANFAVEA

Federalismo à brasileira



Federalismo cooperativo e desequilíbrio produzido pelas forças centrípetas

As políticas descentralizadoras podem aumentar ou diminuir o poder dos governantes subnacionais em relação ao Executivo nacional. (Falleti, 2006).

A descentralização administrativa (transferência de atribuições aos entes subnacionais), pode significar maior dependência de estados e municípios frente à União, se não for acompanhada de descentralização fiscal. (Soares e Machado, 2018).

A autoridade para tomar decisões sobre políticas públicas está concentrada na União e associada ao seu poder de legislar sobre elas. Só a autoridade para implementar as políticas públicas é que é descentralizada (descentralização administrativa). (Arretche, 2012).

Federalismo à brasileira



A prevalência do poder central para legislar sobre as políticas públicas.

Na Constituição de 1988, os poderes Executivo e Legislativo nacionais concentram a determinação das preferências futuras sobre políticas públicas, podendo definir o desenho, a forma de implementação e o formato da ação pública e de gestão, as fontes de financiamento, entre outros. (Souza, 2013).

A Constituição reservou aos estados a competência residual para legislar (art. 25, § 1º). Aos municípios, coube legislar sobre “os assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber.” (art. 30).

Como a legislação nacional prevalece sobre as subnacionais, há a prevalência da União para legislar sobre as políticas sociais, inclusive com ampla autoridade para normatizar as competências a serem exercidas pelos estados e municípios. (Arretche, 2012).

Federalismo à brasileira



A concentração de poder no presidencialismo de coalizão.

Com alta fragmentação partidária (diversos partidos no legislativo nacional), os representantes políticos orientam suas escolhas no parlamento pelas preferências das suas direções partidárias nacionais, e não pelas preferências dos governadores estaduais.

As coalizões majoritárias, no “presidencialismo de coalizão”, dá ao presidente elevadas taxas de sucesso e dominância na produção legislativa, o que lhes permite encaminhar emendas à Constituição e produzir legislação que afeta o federalismo fiscal e as políticas públicas. (Arretche, 2012).

Federalismo à brasileira



A hierarquização nas questões judicializadas.

O poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos é papel da Suprema Corte (o Supremo Tribunal Federal), composta por 11 ministros nomeados pelo Presidente da República com a aprovação da maioria absoluta do Senado. (CF/88, Art. 101).

O texto constitucional lhe atribui o papel de processar e julgar “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros.” (CF/88, Art. 102, inciso I, alínea f).

O STF hierarquiza as decisões administrativas ou judiciais, de forma a vincular os seus efeitos aos “demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”. (CF/88, Art. 102, § 2º).

Federalismo à brasileira



A dependência fiscal-financeira dos entes federados.

A descentralização fiscal da década de 1980 elevou a capacidade de arrecadação subnacional, beneficiando as unidades mais ricas. Já as transferências, de caráter redistributivo, beneficiaram algumas unidades mais pobres.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) têm transferências obrigatórias e não condicionadas da União de 46% dos dois principais tributos nacionais: IR e IPI.

Inicialmente, o processo de descentralização apresentou resultados negativos: reduziu o esforço das prefeituras na arrecadação própria, incentivou a criação de 1.016 novos municípios e levou ao endividamento crescente dos estados.

Federalismo à brasileira



A carga tributária sobre o consumo e a maior oneração da população.

No contexto das reformas dos anos 1990, houve um crescimento expressivo da carga tributária, porém, a base de incidência da tributação recai muito mais sobre bens e serviços consumidos (17,9%) e bem menos sobre renda, lucros e ganhos de capital, 6,1%.

A média da OCDE é de 11,5% e 11,7%, respectivamente.

Isso produz uma tributação regressiva que concentra sua arrecadação, em torno de 50%, no consumo de bens e serviços e compromete a renda das famílias mais pobres (Pochmann, 2008).

Federalismo à brasileira



A União centraliza a arrecadação tributária e receitas disponíveis.

Em média, a União detém 65% da arrecadação direta de tributos, os estados ficam com 27% da arrecadação tributária e os municípios arrecadam cerca de 7%, ficando extremamente dependentes dos repasses federais e estaduais.

Além do FPM e do FPE, que apresentam critérios de partilha que pouco corrigem as desigualdades regionais e sociais (Rezende, 2010), outras transferências apresentam efeitos mais redistributivos, sendo elas direcionadas às políticas sociais, como as transferências condicionadas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundeb, e as transferências diretas de recursos da União para os cidadãos, como o Benefício de Prestação Continuada (PBC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Federalismo à brasileira



A baixa cooperação horizontal.

No campo das relações intergovernamentais, as condições são desfavoráveis à cooperação, a exemplo da guerra fiscal pelo ICMS entre os estados (CF, Art. 155, § 2º, inciso XII, letra g); e a guerra fiscal pelo ISS entre os municípios (antiga LC 116/2003, substituída pela LC 157/2016).

Um mecanismo de cooperação horizontal bastante difundido no federalismo brasileiro tem sido os consórcios públicos (que ganharam nova institucionalidade com a Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto presidencial nº 6017/2007), que trouxeram maior segurança jurídica para os entes pactuantes, podendo os consórcios ser formados entre diferentes níveis de governo.

Federalismo à brasileira



A baixa cooperação horizontal nas regiões metropolitanas.

Exemplo das regiões metropolitanas

A Constituição de 1988 garante aos municípios envolvidos o direito à organização das regiões metropolitanas. Entretanto, a distribuição de poder decisório e do ônus das ações conjuntas, torna-se objeto de disputa, dificultando o desenvolvimento de mecanismos institucionais que favoreçam a ação coletiva. (Soares e Machado, 2018).

Os consórcios públicos entre municípios têm acontecido com maior frequência para tratar de questões que envolvem o tratamento do lixo, o sistema de saúde e os serviços de transporte público.

Federalismo à brasileira



A baixa cooperação horizontal na gestão da saúde pública.

Exemplo da gestão do sistema de saúde

As políticas públicas descentralizadas têm sido bastante desenvolvidas no setor da saúde. Porém, desde 2002, têm sido definidas diferentes estratégias, sem que nenhuma delas tenha se consolidado.

Ao dividir municípios entre “exportadores” e “importadores” de serviços, transferiu-se para os mesmos a barganha envolvendo obrigações de atendimento de maior complexidade e gestão dos recursos financeiros correspondentes, repassados pelo Ministério da Saúde, mas insuficientes, segundo parâmetros de cobertura, dadas as condições do mercado de serviços em saúde. (Soares e Machado, 2018).

Federalismo à brasileira



O desmonte das políticas sociais ameaça o pacto federativo, favorecendo os interesses privados.

O Governo Federal, por meio da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, criou um GT para estudar a implementação de regime de colaboração mediante “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (ADE).

Os ADE são baseados na lógica do setor produtivo, dos reformadores empresariais, seguindo os novos princípios da gestão pública combinada com os interesses do mercado, alterando a natureza do federalismo cooperativo. (Araujo, 2012).

Em 2016, o Banco Interamericano de Desenvolvimento fortaleceu essa proposta, em apoio ao movimento Todos Pela Educação, às fundações Lemann e Itaú Social, e aos institutos Natura, Unibanco, Positivo e Ayrton Senna. (Nascimento, Alves e Ferrari, 2018).

Referências

- ALGEBAIL, E. Escola Pública e Pobreza do Brasil: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2009.
- ARAUJO, G. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. Anped, Pernambuco, 2012.
- ARAUJO, G.; RODRIGUES, R.; CASSINI, S. Federalismo e Políticas Educacionais: notas sobre aspectos jurídicos-políticos e fiscais-financeiros nas relações intergovernamentais. In: ARAUJO, G.; RODRIGUES, R. Federalismo e Políticas Educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios. Campo dos Goytacazes, RJ, Brasil Multicultural, 2018.
- ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 46-85, dez. 2006.
- NASCIMENTO, R.; ALVES, S.; FERRARI, L. Federalismo: interfaces na (des)integração do regime de colaboração e do Sistema nacional de Educação. In: ARAUJO, G.; RODRIGUES, R. Federalismo e Políticas Educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios. Campo dos Goytacazes, RJ, Brasil Multicultural, 2018.
- POCHMANN, M. *Desigualdade e justiça tributária*. Brasília: Ipea, 2008.
- REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R.; SANTANA, W. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, p. 71-88, 2010.
- SOARES, M. Formas de Estado: federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.
- SOARES, M.; MACHADO, J. Federalismo e Políticas Públicas. Brasília, Enap, 2018.
- SOUZA, C. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. (Org.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.